

UN ASPECTO TORAL DEL PROCESO LEGISLATIVO: LOS PLAZOS DE PRESENTACIÓN DE DICTÁMENES DE COMISIONES LEGISLATIVAS AL PLENO, EN ARGENTINA, CHILE Y ESTADOS UNIDOS DE AMÉRICA, COMO MARCO DE REFERENCIA PARA UNA REFORMA DEL TEMA EN MÉXICO

Francisco José de ANDREA SÁNCHEZ*

RESUMEN: El autor realiza un estudio sobre la regulación en Argentina, Chile y Estados Unidos de América de los plazos que tienen las comisiones legislativas para emitir y presentar sus dictámenes ante el pleno de la cámara baja, con el objeto de determinar qué tan conveniente sería aumentar estos plazos para la cámara baja mexicana. Primero, se plantea el contexto de la discusión que en este tema se ha venido desarrollando en México. Después, el autor explica cómo es que los plazos determinan de alguna forma el poder de las comisiones legislativas frente al pleno, de ahí la importancia de aumentarlos o disminuirlos. Después, hace referencia a la regulación que han establecido en esta materia Argentina, Chile y Estados Unidos de América. El autor concluye que en la modificación de los plazos no sólo debe tomarse en cuenta factores técnicos y jurídicos, sino también factores parlamentarios y electorales, dando preferencia, en cualquier caso, a la eficiencia legislativa.

Palabras clave: comisiones legislativas, procedimiento legislativo, proceso legislativo, dictamen legislativo.

ABSTRACT: *In this essay the author studies the rules related to the time period that legislative committees of the lower houses of Argentina, Chile and the USA have, to produce the corresponding legislative reports. The goal of the analysis is to have a point of reference in order to determine the convenience of increasing those time-periods in the Mexican federal lower house. Firstly, the author refers to the context in which the debate on this topic has taken place in Mexico; secondly, he explains the way in which rules on time-periods determine to some extent the power of legislative committees in their relations with the full house, which in turn explains the importance of increasing or decreasing them. Thirdly, the author refers to the rules of Argentina, Chile and the USA on this matter. Finally, the author concludes that the modification of the time-periods referred ought to take into account not only technical and legal factors, but also parliamentary and electoral ones, bearing in mind that consideration of legislative efficiency ought to be preferred.*

Descriptors: *legislative committees, legislative procedure, legislative process, legislative report.*

* Investigador del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM.

SUMARIO: I. *Generalidades*. II. *Aspectos multidisciplinarios relevantes*. III. *Los casos de Argentina, Chile y Estados Unidos de América: articulado de derecho parlamentario comparado vigente comentado, en materia de plazos de emisión de dictámenes de comisiones legislativas*. IV. *Algunas consideraciones conclusivas*.

I. GENERALIDADES

1. *Objetivo esencial del estudio*

A continuación se presenta un estudio teórico-jurídico y de derecho comparado sobre el tema de los plazos de presentación de dictámenes de comisiones legislativas a nivel de derecho comparado en Argentina, Chile y Estados Unidos de América, con el fin de comprender las ideas, redacción, discusión y aprobación del contenido de varias iniciativas¹ de reforma sobre la materia presentadas —de 2000 a 2001— ante la Comisión de Reglamentos

¹ Con fecha 16 de noviembre del 2000, la diputada Norma Patricia Riojas Santana, del Partido de la Sociedad Nacionalista, presentó ante la Cámara de Diputados, una Iniciativa de Decreto para reformar los artículos 87 y 91 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos con el objeto de ampliar a quince días el plazo que tienen las comisiones para presentar los dictámenes en los negocios de su competencia. Con fecha 27 de diciembre del 2000, el diputado Arturo Escobar y Vega, a nombre del Grupo Parlamentario del Partido Verde Ecologista de México, presentó una Iniciativa de reformas a los artículos 21, fracción XVI, y 87 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General, con el objeto de ampliar el plazo que tienen las comisiones para presentar los dictámenes en los negocios de su competencia y para que los diputados y senadores que no asistan a las reuniones donde se discutan y firmen los dictámenes que les conciernen, puedan ser removidos de la comisión respectiva por el pleno, a petición del presidente o cualquier secretario de la comisión. Con fecha 9 de abril de 2001, el diputado Concepción Salazar González, a nombre del Grupo Parlamentario del Partido Verde Ecologista de México, presentó Iniciativa de reformas y adiciones a la Ley Orgánica del Congreso General, para que las cámaras del congreso dictaminen los asuntos, siguiendo el orden de la fecha en que les fueron turnados, y que en casos de excepción las instancias de gobierno de cada cámara puedan acordar romper ese orden. Por último, con fecha 2 de octubre de 2001, el diputado Alfredo Hernández Raigosa, del Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática, presentó Iniciativa con Proyecto de Decreto que reforma los artículos 21 y 87 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General, para que las comisiones presenten dictamen en un período de 30 días de las iniciativas de decreto, de no ser así, la presidencia de la mesa directiva las listará en el orden del día para su discusión en el pleno.

y Prácticas Parlamentarias de la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión.

2. *Contextualización de las repercusiones de las reformas*

De entrada, cabe resaltar que el tema de referencia implica la consideración no solamente de factores técnicos y jurídicos del derecho parlamentario contemporáneo, sino que también debe tomarse en consideración una amplia serie de factores vinculados a los sistemas legislativo, político y de partidos políticos actualmente existentes en México, puesto que del contenido y de la redacción de la reforma en materia de plazos para emitir dictámenes por parte de las comisiones legislativas de la Cámara de Diputados, dependerá la “redistribución de cuotas de poder reales” de los propios partidos políticos presentes en la arena legislativa federal mexicana.

3. *Estabilidad del sistema político*

Por otro lado, deberá tomarse en cuenta un factor de gran importancia para México en la actualidad, que es el de la estabilidad relativa del sistema político electoral mexicano bajo la etapa de alternancia por la que pasa el país en el lapso 2000-2001, y que también será afectada por la reforma de referencia.

4. *Naturaleza preventiva del estudio propuesto*

Como cuarta consideración del presente rubro de generalidades, *cabe recordar que en legislaturas federales pasadas, la planeación y la estructuración excesivamente aceleradas de ciertas reformas del sistema electoral y legislativo mexicano condujeron a la creación de vacíos, lagunas y errores de “ingeniería legislativa deficiente” que a la postre han ocasionado más problemas jurídicos y políticos de los que se solucionaron con su inicial aprobación.* A guisa de ejemplo sobre lo anterior, acudimos al caso de la omisión por parte del legislador federal, en 1996, tanto de la regulación constitucional y secundaria de la etapa de precampañas que

antecede a los procesos electorales generales en México, como de las asociaciones civiles pertenecientes a la esfera del derecho privado, pero que inciden en la etapa de precampañas como receptoras y canalizadoras de recursos privados para precampañas de candidatos que eventualmente se convertirán en candidatos oficiales con campañas oficiales, y beneficiarios de fondos públicos bajo la etapa oficial de los citados procesos electorales constitucionales.

De esta manera, en el citado caso paradigmático de “ingeniería legislativa deficiente”, la premura y la falta de ponderación de ejemplos y de casos de derecho comparado electoral —y de escenarios y repercusiones potenciales de la reformas citadas— condujo a la adulteración de principios básicos del derecho electoral y al trastocamiento de equilibrios tradicionales en los esquemas de financiamiento público de las actividades políticas en nuestro país, así como a la alteración de los procesos internos de los propios partidos políticos nacionales, todo ello como consecuencia de la “precipitación legislativa” que no contempló las repercusiones prácticas que tendrían las multicitadas lagunas en la legislación electoral mexicana. Ahora bien, es en este sentido “preventivo” que presentamos el anterior ejemplo como una señal de alerta de gran utilidad pluripartidista que en última instancia beneficiará al país al hacerse un breve “alto en el camino” —mediante la inclusión en los trabajos de preparación de la reforma en materia de plazos para dictaminación de las comisiones legislativas— de estudios y reflexiones de derecho comparado como el que aquí se propone, que contribuyan a evitar las consecuencias funestas del fenómeno de la llamada “precipitación legislativa”.

II. ASPECTOS MULTIDISCIPLINARIOS RELEVANTES

1. Aspectos de ingeniería parlamentario-electoral

En primer término, debe resaltarse que la alteración —en el caso de las iniciativas de reforma pluripartidistas mexicanas² fue

² *Idem.*

aumento [*las propuestas buscan incrementar desde 15 días, 30 días, y hasta cuatro meses (en el caso del proyecto de iniciativa de la propia Comisión de Reglamentos y Prácticas Parlamentarias) los actuales cinco días*³ con que disponen las comisiones para presentar sus dictámenes en los negocios de su competencia] no disminución— de los plazos que para emitir dictámenes tienen las comisiones legislativas de un poder legislativo dado, deben tomar en cuenta, en primer término, factores y aspectos netamente parlamentarios y electorales que se desprenden del hecho de que al modificarse los citados plazos se trastoca el poder y la hegemonía que tienen las propias comisiones legislativas con respecto al pleno, lo cual implicará la necesidad, eventualmente impostergable, de posteriores reformas —sustantivas y procedimentales— para dotar a dichas comisiones de una capacidad real para conocer de manera experta sobre los más variados temas de su competencia.

Asimismo, la ampliación de los plazos multicitados implicará eventualmente la necesidad de:

- a) Crear cuerpos profesionales especializados de apoyo para las propias comisiones legislativas.
- b) Contemplar el desarrollo y aplicación de tecnologías de la información de vanguardia que permitan una racionalización del trabajo especializado de las propias comisiones.
- c) Contemplar un sistema de integración de comisiones con base en la antigüedad “bajo el modelo” anglosajón, que se complemente con un sistema de proporcionalidad relativo a la fuerza de los partidos legislativos, los cuales, junto con los acuerdos parlamentarios, son los mecanismos que permiten la integración consensada de las comisiones legislativas, puesto que actualmente la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos vigente, en su artículo 43, párrafo tercero, establece únicamente que “al proponer la integración de las comisiones, la junta señalará en quiénes recaerá la responsabilidad de presidirlas y de fungir como secretarios.

³ Artículo 87 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos de 1934.

Al hacerlo, cuidará que su propuesta incorpore a los diputados pertenecientes a los distintos grupos parlamentarios, de tal suerte que se refleje la proporción que representen en el pleno, y tome en cuenta los antecedentes y experiencia legislativa de los diputados”.⁴ Finalmente, no podemos dejar de señalar que en el futuro puede ser factible la incorporación al derecho parlamentario mexicano de instituciones y figuras originadas en otros sistemas tales como la del *Omnibus Bill* que constituye una herramienta parlamentaria estadounidense que combina las iniciativas y disposiciones de distintos temas y proyectos de ley para fusionarlos en una sola iniciativa multitemática de gran amplitud y que también puede tener “puntos de contacto” inevitables con la ampliación de los plazos que para emitir dictámenes tienen las comisiones legislativas.

2. Aspectos de estrategia política-electoral

Como ya habíamos adelantado, la eventual reforma legislativa que aumente los plazos que para presentar dictámenes tienen actualmente las comisiones legislativas bajo la actual legislación parlamentaria mexicana —Ley Orgánica y Reglamento Interior— tiene una compleja variedad de repercusiones no sólo en el proceso legislativo propiamente dicho, sino también en el sistema político y de partidos políticos del país. En este sentido, cabe señalar que si bien algunas instituciones jurídicas constitucionales —derechos humanos, garantías individuales, división de poderes— son casi homogéneas en su aplicación a la gran estructura y andamiaje de un sistema político dado, algunas otras más, como es el caso de los plazos de referencia, constituyen verdaderas “herramientas de precisión” del derecho parlamentario, cuya aplicación no puede, por definición, ser homogénea ni automática, puesto que su aplicación práctica llevará a repercusiones variables dependiendo del sistema político, electoral y legislativo existente en un país determinado. De esta manera, vistos los plazos de referencia como “herramientas

⁴ Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, artículo 43, párrafo tercero, de 31 de agosto de 1999.

tas de precisión”, éstas, determinan —al aplicarse en el proceso legislativo—: 1. el poder real de las comisiones y de sus integrantes; 2. dependen para su aplicación del sistema político y del régimen de gobierno de que se trate —presidencial o parlamentario—; y 3. dependen, también, de la madurez relativa del propio sistema político de que se trate —unipartidista, de partido hegemónico, pluripartidista, o en fase de transición o alternancia, como actualmente es el caso en México—.

Ahora bien, *en aquellos países que se encuentran en fase de transición o alternancia* —independientemente de que se trate de un sistema presidencial o parlamentario— *los plazos de dictaminación de las comisiones legislativas son vitales debido a:*

- a) Las expectativas del electorado respecto al cambio del “viejo” al “nuevo régimen” que crean una expectativa —nacional e internacional— de eficiencia y de rapidez en el cambio que es ilusoria, como bien saben los propios legisladores y los estudiosos de los partidos y del Poder Legislativo, pero que, no obstante, generan un ambiente social y popular en que la lentitud o “ponderación legislativa” excesivas son castigadas por parte de la opinión pública sin consideración a los factores técnicos o a los “cuellos de botella” de las fases de transición que naturalmente inciden en el proceso legislativo.
- b) La alteración de los papeles tradicionales de los partidos nacionales: el papel de la primera minoría y su consecuente importancia en la confección de iniciativas, que anteriormente no se tenía bajo un presidencialismo hegemónico, puesto que la dinámica y el equilibrio de poder dentro de la rama legislativa se ven afectados en tanto la ampliación o reducción de plazos para emitir dictamen por parte de comisiones se vuelve una herramienta política de presión sumamente importante.
- c) El mayor acceso de los partidos políticos minoritarios o de oposición a las diversas comisiones legislativas les da un apalancamiento anteriormente inexistente.

d) El eventual trastocamiento del actual sistema de tiempos y plazos para emitir dictámenes por parte de las comisiones legislativas involucra, sobre todo, una decisión estratégica de fondo por parte de quienes integran la Comisión de Reglamentos y Prácticas Parlamentarias de la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión: inclinarse por un escenario que implica *la determinación de la ubicación del control y de la hegemonía legislativas en las propias comisiones legislativas, por un lado, o bajo un segundo escenario, diametralmente distinto, privilegiar el predominio del pleno de la cámara.*

3. Aspectos o factores relacionados con las tendencias parlamentarias y legislativas actuales

Bajo este rubro, cabe resaltar que aparte de los factores fundamentalmente “neutrales” de la ingeniería parlamentario-electoral, y de los factores “no neutrales” y propiamente políticos de la estrategia político-electoral en la confección de la reforma en materia de los plazos de dictaminación citados, *se deben de tomar en cuenta también las actuales tendencias del derecho parlamentario a nivel comparado.* Bajo esta perspectiva, la legislación —cuando se trate de plazos para la emisión de dictámenes por parte de comisiones legislativas— es un tema en constante evolución que debe adaptarse a las capacidades de un Poder Legislativo dado bajo un entorno y contexto ambientales en constante cambio. Con esta óptica, el valor fundamental al que deberían aspirar las reformas en la citada materia en México debería ser el de la llamada “*eficiencia del Poder Legislativo*” contemplado en su faceta de maquinaria procesadora de legislación. De esta manera, se hace necesaria una eficiencia mejorada puesto que los poderes legislativos a nivel comparado han presenciado gradualmente un incremento en el volumen y en la complejidad temática de la legislación sometida a su consideración. La anterior dinámica, a su vez, ha generado presiones para que los procedimientos y los plazos que regulan la canalización de las tareas y los procesos legislativos se simplifiquen, se aceleren y se efficienten. De esta manera, y para apoyar la anterior tesis,

debemos señalar cuatro tendencias fundamentales en el derecho parlamentario comparado contemporáneo que inciden en la temática de referencia:

- a) La reducción en el tiempo total disponible para la consideración de las tareas legislativas.
- b) La aplicación y subsiguiente reducción de los límites de tiempo con respecto a las intervenciones y los discursos de los legisladores.
- c) La práctica de contemplar un tiempo específico y claramente determinado para el debate de cualquier iniciativa de ley.
- d) El establecimiento de límites de tiempo respecto a las interpellaciones o preguntas orales.⁵

En suma, *los poderes legislativos a nivel mundial se han vuelto cuerpos colectivos integrados por “todólogos” —en otras palabras, diputados o senadores con una formación y conocimientos generales— crecientemente superados por la complejidad técnica y especializada de la legislación moderna, y por ende frecuentemente desplazados por burócratas, por expertos, y por grupos de interés organizados que ya en la actualidad compiten incluso con los propios legisladores en la confección de la más variada legislación, presenciándose simultáneamente con el anterior fenómeno una modificación en la disciplina partidaria que antaño aseguraba aprobaciones prácticamente automáticas de iniciativas que se originaban fuera del ámbito legislativo.* Ante semejante panorama, para los legisladores integrantes de comisiones legislativas, la recomendación y la panacea está propiciando —dentro del derecho parlamentario comparado— que sean precisamente las comisiones legislativas —y en algunos países las subcomisiones legislativas— los cuerpos en los que aquellos diputados verdaderamente especializados en las distintas ramas del quehacer público, pongan un alto mediante la adopción de plazos razonables y lógicos —*ampliados*— para la emisión de dictámenes acordes al sistema político, de partidos, legislativo y al momento histórico político que vive un determinado país, para que reviertan la tenden-

⁵ Consultar *House of Commons Procedure: Its Reform, Parliamentary Research Branch, Library of Parliament*, publicación núm. 82-15E del Gobierno del Canadá, p. 3.

cia referida, y con el auxilio de cuerpos de asesoría y apoyo de las propias comisiones legislativas retomen su papel legítimo en la confección de textos legislativos de trascendencia nacional.

III. LOS CASOS DE ARGENTINA, CHILE Y ESTADOS UNIDOS DE AMÉRICA: ARTICULADO DE DERECHO PARLAMENTARIO COMPARADO VIGENTE COMENTADO, EN MATERIA DE PLAZOS DE EMISIÓN DE DICTÁMENES DE COMISIONES LEGISLATIVAS

1. *Generalidades*

A continuación se presentan de manera ordenada y sistemática las principales disposiciones parlamentarias vigentes en materia de plazos de emisión de dictámenes de comisiones legislativas —que no del pleno— de los Reglamentos tanto de la Cámara Baja de Argentina, Chile y Estados Unidos de América. De esta manera, el lector podrá apreciar en el material que a continuación se le presenta una panorámica de ocho textos legislativos paradigmáticos e ilustrativos para las reformas en la materia que actualmente se está considerando en la LVIII Legislatura de la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión en México.

Finalmente, cabe destacar que el anterior material se presenta organizado por subtemas y artículos de los propios reglamentos de referencia que se relacionan específicamente con el tema de los plazos para la emisión de dictámenes de comisiones, haciéndose en cada caso observaciones analíticas relevantes para cada país. Asimismo, debe enfatizarse que tanto la técnica legislativa como la metodología y la presentación del articulado de referencia, varían también según el profesionalismo y la importancia de la materia en cada uno de los tres países utilizados para el estudio comparativo.

2. Argentina

A. Contextualización política y parlamentaria

El actual Reglamento de la Cámara de Diputados de Argentina data de diciembre de 1963 con múltiples reformas hasta llegar a la del 26 de diciembre de 1996. Cabe resaltar la irregularidad en la vida institucional constitucional, electoral y parlamentaria argentina; en este sentido, conviene resaltar que de 1973 a 1983 se presenta un interludio en elecciones generales democráticas, para pasar —tras la administración de Alfonsín— al gobierno de Menem y su reelección en 1995 tras reformar en 1994 la añeja Constitución de 1853 aún vigente, reduciendo de seis a cuatro años el periodo presidencial, pero con opción a reelección, todo lo cual incide, como es natural, en el contenido y la orientación de la normación parlamentaria argentina.

B. Desglose del articulado parlamentario en materia de plazos

a. Comisiones especializadas y Comisión de Presupuesto y Hacienda

Artículo 102. Cuando un asunto sea de carácter mixto, corresponde su estudio a las respectivas comisiones, las cuales podrán abordarlo reunidas al efecto o iniciar por separado ese estudio, con aviso a la otra u otras, pero el anteproyecto deberá ser sometido al despacho en pleno de las comisiones a que haya sido destinado el asunto.

Cuando un asunto sea girado a una o más comisiones especializadas y también a la de Presupuesto y Hacienda, aquélla o aquéllas formularán su anteproyecto y ésta deberá despacharlo en el *plazo de un mes*. Si así no lo hiciera, el anteproyecto de la o de las comisiones especializadas pasará a la cámara como despacho de la o de las comisiones respectivas, haciéndose constar esta circunstancia en el orden del día correspondiente. Conviene resaltar

que el anterior plazo tiene como fin evitar dilaciones y maniobras de obstaculización que frecuentemente se dan en los poderes legislativos en materia presupuestal y que incluso pueden colocar a un país al borde de la parálisis económica financiera y política.

b. Limitación para dictaminar y requerimientos a comisiones en retardo

Artículo 106. Una vez instaladas, las comisiones sólo podrán dictaminar sobre los asuntos sometidos a su estudio hasta el 20 de noviembre de cada año, salvo resolución de la cámara tomada por las dos terceras partes de los votos emitidos. Para el caso de las sesiones extraordinarias o de prórroga esta limitación se fijará en diez (10) días antes de la fecha prevista para la culminación de las mismas.

Las comisiones permanentes y especiales podrán funcionar durante el receso para lo cual están facultadas a requerir los informes que consideren necesarios. En cuanto a las comisiones investigadoras, podrán ejercer, durante el receso, las facultades de que se hallaren investidas por la cámara.

La cámara, por intermedio del presidente, hará los requerimientos que juzgue necesarios a las comisiones que se hallen en retardo; y no siendo esto bastante, podrá emplazarlas para día determinado. La anterior disposición colocará el poder definitorio en la propia cámara y no en las comisiones “en retardo” a las que se puede emplazar para día determinado; de esta forma, las comisiones legislativas quedan —notoriamente— bajo este esquema a merced del pleno de la cámara.

c. Reintegración de la comisión

Artículo 108. Si la mayoría de una comisión estuviere impedida o rehusare concurrir, la minoría deberá ponerlo en conocimiento de la cámara, la cual, sin perjuicio de acordar lo que estime oportuno respecto de los asistentes, procederá a integrarla con otros miembros, en forma transitoria o definitiva según el caso. De esta

manera, el párrafo tercero del artículo 108 establece un mecanismo para evitar que las comisiones recalcitrantes tengan éxito en sus maniobras de dilación u obstaculización.

d. Impresión, numeración y observación de dictámenes de comisión

Artículo 113. Producidos los dictámenes de las comisiones serán impresos, numerándolos correlativamente en el orden de su presentación a la secretaría. Una vez impresos, se distribuirán en la forma prevista en el artículo 50, inciso 5o., se pondrán a disposición de la prensa y quedarán en observación *durante siete días hábiles*.

La cámara no considerará ninguna propuesta de modificación que no haya sido depositada en la secretaría dentro de este término, salvo su aceptación por la comisión respectiva antes de la consideración del despacho por la cámara o pronunciamiento expreso de la misma por los dos tercios de los votos emitidos, debiendo su autor, en este caso, limitarse a leerla y procediéndose, sin debate, a determinar si ella se considera o no por la cámara.

Los dictámenes de comisión en discrepancia con el que fuere aprobado en general y las disidencias parciales tendrán, en el debate en particular, el tratamiento de las observaciones formuladas en término; y los diputados que los sostengan podrán, en el curso del mismo, hacer las propuestas pertinentes.

e. Proyectos de declaración; solicitud de declaración de interés nacional

Artículo 114. Los *proyectos de declaración dirigidos al Poder Ejecutivo para solicitarle declare de interés nacional un evento o actividad a desarrollarse en fecha determinada, que hayan merecido dictamen sin disidencia ni observaciones de la comisión respectiva —cumplido el plazo previsto en el artículo 113—*, podrán ser diligenciados directamente por la Presidencia de la Honorable Cámara de Diputados, mediando autorización

expresa de la Comisión de Labor Parlamentaria, en caso que no fuese posible su tratamiento en el recinto antes de la fecha prevista para su realización.

3. *Chile*

A. *Contextualización política y parlamentaria*

Cabe resaltar que Chile pueden ufanarse de haber tenido —salvo el interludio de la dictadura de Augusto Pinochet— una de las democracias y tradiciones legislativas más añejas y sólidas de América Latina. De esta manera, si bien de 1973 a 1989 no se dieron en Chile elecciones generales democráticas, al acceder al poder en 1989 Patricio Aylwin, y 1993 Eduardo Frei Tagle, se regresó a la práctica parlamentaria ordenada y de vanguardia mediante la confección y entrada en vigor el 20 de mayo de 1994 —en pleno mandato de Frei— de un reglamento de la Cámara de Diputados de 321 artículos que, como hemos ya referido, constituye la reglamentación parlamentaria más adelantada e interesante por sus innovaciones de América Latina; tan cierto, que Paraguay en sus recientes esfuerzos por diseñar su sistema legislativo ha acudido a la asesoría y estudio del modelo chileno para reformar sus instituciones parlamentarias. Es en este sentido, que el esquema de plazos para la emisión de dictámenes del derecho parlamentario chileno, constituye el ejemplo más claro, sistemático y útil de conformación de un auténtico sistema de plazos de vanguardia utilizado por el estado chileno como una verdadera “herramienta de precisión” para agilizar el proceso legislativo y por ende —en el caso chileno— para garantizar el “entierro” de tentaciones regresivas y reaccionarias pinochetistas mediante el antídoto de la cimentación y construcción de un nuevo andamiaje legislativo para Chile.

B. Desglose del articulado parlamentario en materia de plazos

a. Definición y cómputo de plazos

Artículo 20. Los *plazos* que establece este reglamento se entenderán de días completos, y su cómputo se suspenderá durante los sábados, domingos y de feriado legal, con excepción de los que tengan relación con la tramitación de las urgencias y de la Ley de Presupuestos.

De entrada, el reglamento chileno da muestras de su afán sistematizador de vanguardia, al comenzar el desglose de la normativa en materia de plazos con el establecimiento claro de definiciones y características de los propios plazos.

b. Requerimientos a comisiones en retardo y fijación de plazos para pronunciar y emitir informe sobre proyectos

Artículo 31. La cámara hará, por conducto de su presidente, los requerimientos que juzgue necesarios a la comisión que retarde el despacho de los asuntos sometidos a su examen.

Podrá, además, *fijar un plazo no inferior a diez días* dentro del cual la comisión deberá pronunciarse, y emitir su informe sobre los proyectos que la cámara determine.

c. Omisión de lectura de proyecto o informe impreso y referencia de fecha de vencimiento de plazos

Artículo 123. Cuando el proyecto, informe o cualquier documento que incida en el debate haya sido repartido impreso, se omitirá su lectura.

Los proyectos o informes deberán indicar siempre la *fecha precisa del vencimiento de los plazos reglamentarios y constitucionales de urgencia*.

Resulta interesante que el párrafo segundo del artículo 123 establece lo que podríamos llamar una especie de “fecha de cadu-

cidad legislativa”, que advierte inequívocamente a todos los representantes por cuyas manos transite un proyecto o informe cuál es exactamente dicha fecha de caducidad.

Sin perjuicio de lo dispuesto en el inciso primero, un diputado, apoyado por un jefe de comité, podrá solicitar la lectura de un documento determinado. La cámara se pronunciará sin debate y en votación económica inmediata. Para ser aprobada, se requerirá del voto conforme de los dos tercios de los diputados presentes.

d. El sistema de las urgencias del derecho parlamentario chileno

Artículo 183. El presidente de la república, en conformidad con el artículo 71 de la Constitución Política, podrá hacer presente la urgencia para el despacho de un proyecto de ley, en uno o en todos sus trámites, en el correspondiente mensaje o mediante oficio que dirigirá al presidente de la cámara donde se encuentre el proyecto, o a la del Senado cuando el proyecto estuviere en Comisión Mixta. En el mismo documento expresará la calificación que otorgue a la urgencia, la cual podrá ser simple, suma o de discusión inmediata; si no se especificare esa calificación, se considerará que la urgencia es simple.

Se entenderá hecha presente la urgencia y su calificación respecto de las dos cámaras, cuando el proyecto se encuentre en trámite de Comisión Mixta en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 20 de la Ley Orgánica Constitucional del Congreso, salvo que el presidente de la república expresamente la circunscriba a una de las cámaras.

Las disposiciones de este artículo y de los artículos 27 (plazos de las urgencias), 28 (distribución del plazo en las urgencias) y 29 (caducidad de las urgencias al término de la legislatura) de la Ley Orgánica Constitucional del Congreso Nacional no se aplicará a la tramitación del proyecto de Ley de Presupuestos, el que deberá ser despachado en los plazos establecidos en la Constitución Política, con la preferencia que determine este reglamento.

e. La calificación de urgencias y plazos

Artículo 184. Cuando un proyecto sea calificado de *simple urgencia*, su discusión y votación en la cámara requerida deberán quedar terminadas en el *plazo de treinta días*; si la calificación fuere de *suma urgencia*, ese plazo será de *diez días* y si se solicitara *discusión inmediata*, será de *tres días*, caso en el cual el proyecto se discutirá en general y en particular a la vez.

Se dará cuenta del mensaje u oficio del presidente de la república que requiera la urgencia, en la sesión más próxima que celebre la cámara, y desde esa fecha comenzará a correr el plazo de la urgencia.

Artículo 185. En el caso de *simple urgencia*, la Comisión Mixta dispondrá de *diez días* para informar sobre el proyecto. Igual plazo tendrá cada cámara para pronunciarse sobre el proyecto que despache aquella comisión.

En el de *suma urgencia*, el plazo será de *cuatro días* para la Comisión Mixta y de *tres días* para cada cámara.

En el de *discusión inmediata*, el plazo será de *un día* para la Comisión Mixta y de *un día* para cada cámara.

f. La caducidad de urgencias pendientes

Artículo 186. El término de una legislatura ordinaria o la clausura de una legislatura extraordinaria producirán la caducidad de las urgencias pendientes en esta corporación.

g. Los mecanismos para el despacho de proyectos y discusión de proyecto de simple urgencia

Artículo 187. Cuando un proyecto sea declarado de "*simple urgencia*", se procederá a su discusión y votación en la forma siguiente. El proyecto deberá ser despachado en los *plazos y con las siguientes modalidades*:

- 1o. *Diez días para el primer informe de comisión.*
- 2o. *Cuatro días para el informe de la Comisión de Hacienda, si procediere.*
- 3o. *Tres días para la discusión general del proyecto en la Sala, al término de los cuales, en todo caso, deberá votarse.*
- 4o. Si el proyecto vuelve para el *segundo informe de comisión*, ésta deberá presentarlo en el plazo de *cuatro días*. Si procediere segundo informe de la Comisión de Hacienda, ésta deberá despacharlo dentro de los *tres días* siguientes a su terminación.
- 5o. *Tres días para discusión y votación en particular en la Sala.*

Si al calificarse la urgencia, el proyecto hubiere cumplido alguno de los trámites antes indicados, del término total se descontarán los días que a ellos les hubiere correspondido, según lo precedentemente dispuesto y sólo se aplicarán *los plazos de los trámites restantes*.

Las comisiones deberán emitir sus informes dentro de los plazos a ellas señalados. Para este fin, al término de la última sesión que celebren en el día de vencimiento, declararán cerrado el debate y procederán a votar el proyecto en el trámite en que se encuentre, hasta su total despacho.

Si *vencidos los plazos anteriores* no se hubieren emitido los informes de comisión, la cámara deberá pronunciarse dentro de los términos a ella fijados, con prescindencia de tales informes, excepto en el caso de los asuntos que, conforme a los artículos 17 y 21 de la Ley Orgánica Constitucional del Congreso Nacional, deben ser informados por la Comisión de Hacienda. Estas disposiciones no regirán en el caso de que la cámara, a propuesta del presidente, acuerde por mayoría *prorrogar cualquiera de estos plazos*; sin perjuicio, además, de lo dispuesto en el inciso final del artículo 130 (omisión del segundo informe). Vale la pena destacar que en el último párrafo se establece la posibilidad de prórroga —a propuesta del presidente por mayoría— respecto a cualquiera de los plazos; esto es, no se arrincona irremediabilmente a la cámara.

h. La discusión del proyecto de suma urgencia

Artículo 188. Cuando un proyecto sea declarado de “*suma urgencia*”, se procederá a su discusión en la siguiente forma:

No habrá segundo informe de comisión y el proyecto deberá ser despachado por la cámara en *diez días*, que se distribuirán así:

- 1o. *Cinco días* para el informe de comisión.
- 2o. *Tres días* para el informe de la Comisión de Hacienda, si procediere.
- 3o. *Dos días* para la discusión y votación en la sala.

La discusión se hará en general y particular a la vez. Sólo se admitirán a discusión y votación las indicaciones o disposiciones que, rechazadas por las comisiones informantes, sean renovadas con las firmas de treinta diputados que incluyan, cuando menos, a tres jefes de comités. Para tal efecto, los informes consignarán expresamente estas circunstancias.

Lo dispuesto en este número se debe entender sin perjuicio de lo establecido en el inciso segundo del artículo 132 (declaratoria de terminada la discusión).

En el caso de que el proyecto no requiriere el trámite de Comisión de Hacienda, el *plazo de diez días* a que se refiere el inciso segundo *se reducirá a siete*.

Si *vencidos los plazos de cinco o de ocho días*, según corresponda, no se hubieren emitido los informes de comisión, la cámara deberá en todo caso pronunciarse dentro del día siguiente, tomando como base de discusión el proyecto primitivo, y sólo se levantará la sesión cuando hayan terminado todas las votaciones.

Si al calificarse la urgencia, el proyecto hubiere cumplido algunos de los trámites ante indicados, del término total se descontarán los días que a ellos hubiere correspondido, según lo precedentemente dispuesto, y sólo se aplicarán los plazos asignados a los trámites restantes.

Cuando se produzca la situación que contempla el inciso quinto y cuando se trate de proyectos con urgencia calificada de “*discusión*”

inmediata”, a que se refiere el artículo siguiente, se admitirán a discusión y votación indicaciones procedentes, aunque fuere de aquéllas que hubieren requerido informe de la Comisión de Hacienda, a menos que ellas incidan en materia financiera y presupuestaria del Estado, de sus organismos empresas.

Dentro de los plazos a que se refieren los números 1o. y 2o., las comisiones deberán emitir sus informes. En el caso de no estar despachado el proyecto, al término de la última sesión que celebre la comisión en el día del vencimiento del plazo, deberá declararse cerrado el debate y procederse a la votación, hasta el total despacho de proyecto.

i. La discusión de proyecto de discusión inmediata

Artículo 189. Cuando un proyecto sea declarado de “*discusión inmediata*”, se procederá a su discusión y votación en la forma siguiente:

El proyecto deberá ser despachado por la cámara en *tres días*, que se distribuirán así:

- 1o. *Un día* para el informe de la comisión competente, que puede ser verbal o escrito.
- 2o. *Un día* para el informe de la Comisión de Hacienda, si procediere, que puede ser verbal o escrito.
- 3o. *Un día* para la discusión y votación del proyecto.

Lo dispuesto en este número 3o. deberá entenderse sin perjuicio de lo establecido en el inciso segundo del artículo 132 (renuncia de comités a su tiempo).

Para los demás trámites constitucionales tendrá la cámara *un día adicional*.

La discusión de estos proyectos se hará en general y particular a la vez. No serán sometidos a segundo informe.

4. *Estados Unidos de América*

A. *Contextualización política y parlamentaria*⁶

En Estados Unidos de América, las comisiones legislativas del congreso estadounidense no tienen obligación de dictaminar o informar sobre asuntos o iniciativas que le son turnadas o referidas en un plazo específico, por lo que, tanto la Cámara de los Representantes como el Senado, han desarrollado procedimientos para “extraer” o remover asuntos o iniciativas controvertidos de comisiones “recalcitrantes”. Al mecanismo parlamentario general para remover o extraer un asunto de una comisión recalcitrante con el fin de poner dicho asunto a disposición del pleno para su consideración se le conoce como *Discharge a Committee*, que puede traducirse de manera suelta como “Relevamiento, Remoción o Descarga de un asunto de una comisión”.

B. *El Discharge Rule*

La Regla de “Descarga o Remoción” general de la Cámara de los Representantes del congreso estadounidense contempla un procedimiento complejo que se despliega en diversas etapas para la remoción de un asunto o iniciativa del conocimiento de una Comisión Legislativa en retardo o rebelde.

De esta manera, de hecho, *30 días después* de que una iniciativa o resolución ha sido referida una comisión, cualquier diputado puede presentar una moción para la “descarga o remoción” con respecto a alguna iniciativa o asunto.

Acto seguido, se prepara una petición de remoción, relevamiento o descarga para ser llevada para su firma ante los diputados. Si *218* diputados firman la petición, la moción se coloca en el

⁶ Las disposiciones en materia de funcionamiento y mecanismos para la emisión de dictámenes de comisiones legislativas de la Cámara Baja estadounidense se encuentran en los “Rules of the House of Representatives”: *Regla XI* —Procedures of Committees and Unfinished Business—; *Regla XII* —Receipt and Referral of Measures and Matters—; y en la *Regla XIII* —Calendars and Committee Reports— cuyo texto completo se anexa al final del presente estudio comparativo.

llamado “calendario de mociones” para la remoción, relevamiento o descarga de dicho asunto de la comisión de que se trate.

Posteriormente, cuando la moción ha permanecido en el calendario cuando menos *siete días*, cualquier diputado puede solicitar su consideración en el segundo o cuarto lunes de un determinado mes. El debate respecto a la moción de remoción, relevamiento o descarga se limita —en efecto— a tan sólo 20 minutos, tiempo igualmente dividido entre los proponentes y los opositores.

Si la Cámara de Representantes aprueba la moción, cualquier diputado que firmó la petición inicial puede proponer una moción privilegiada no debatible para considerar el asunto o iniciativa relevado o descargado. Finalmente, si la Cámara de Representantes aprueba dicha moción, comienza la etapa de conocimiento del asunto en la propia cámara y bajo sus propias reglas.

C. La “regla de los siete días”

Por otro lado, en ambas cámaras, el informe de alguna comisión sobre un asunto que ha aprobado, debe ser presentado ante la cámara correspondiente dentro de los *siete días naturales* después de que una mayoría de los integrantes de la comisión de que se trate ha firmado la petición en ese sentido y la ha presentado ante el secretario de la comisión. Antes de que se adoptase esta regla en 1970, los presidentes de las comisiones legislativas en Estados Unidos de América —en ocasiones— se negaban a presentar dictamen o informe sobre asuntos o iniciativas que no les gustaban.

IV. ALGUNAS CONSIDERACIONES CONCLUSIVAS

1. El tema de los plazos que para emitir dictamen tienen las comisiones legislativas implica la consideración no solamente de factores técnicos y jurídicos del derecho parlamentario contemporáneo, sino que también debe tomarse en consideración una amplia serie de factores vinculados a los sistemas legislativo, político y de partidos políticos actualmente existentes en México, puesto que del contenido y de la redacción de la reforma en materia de

plazos para emitir dictámenes por parte de las comisiones legislativas de la Cámara de Diputados, dependerá la “redistribución de cuotas de poder reales” de los propios partidos políticos presentes en la arena legislativa.

2. Debe resaltarse que la alteración —en el caso mexicano *aumento*, no disminución— de los plazos que para emitir dictámenes tienen las comisiones legislativas de un Poder Legislativo dado, deben tomar en cuenta, en primer término, factores y aspectos netamente parlamentarios y electorales que se desprenden del hecho de que al modificarse los citados plazos se trastoca el poder y la hegemonía que tienen las propias comisiones legislativas con respecto al pleno, lo cual implicará la necesidad, eventualmente impostergable, de posteriores reformas —sustantivas y procedimentales— para dotar a dichas comisiones de una capacidad real para conocer de manera experta sobre los más variados temas de su competencia.

3. La ampliación de los plazos multicitados implicará eventualmente la necesidad de: 1. Crear cuerpos profesionales especializados de apoyo para las propias comisiones legislativas; 2. El desarrollo y aplicación de tecnologías de la información de vanguardia que permitan una racionalización del trabajo especializado de las propias comisiones; 3. La eventualidad y necesidad de contemplar un sistema de integración a comisiones con base en la antigüedad “bajo el modelo” anglosajón, que se complemente con un sistema de proporcionalidad relativo a la fuerza de los partidos legislativos, que, junto con los acuerdos parlamentarios, son los mecanismos que permiten la integración consensada de las comisiones legislativas.

4. Vistos los plazos de referencia como “herramientas de precisión”, éstas determinan —al aplicarse en el proceso legislativo—: 1. El poder real de las comisiones y de sus integrantes; 2. Dependen para su aplicación del sistema político y del régimen de gobierno de que se trate —presidencial o parlamentario—; y 3. Dependen, también, de la madurez relativa del propio sistema político de que se trate —unipartidista, de partido hegemónico, plu-

ripartidista, o en fase de transición o alternancia, como actualmente es el caso en México—.

5. *En aquellos países que se encuentran en fase de transición o alternancia, independientemente de que se trate de un sistema presidencial o parlamentario, los plazos de dictaminación de las comisiones legislativas son vitales debido a:*

- a) Las expectativas del electorado respecto al cambio del “viejo” al “nuevo régimen” que crean una expectativa —nacional e internacional— de eficiencia y de rapidez en el cambio que es ilusoria como bien saben los propios legisladores y los estudiosos de los partidos y del Poder Legislativo, pero que, no obstante, generan un ambiente social y popular en que la lentitud o “ponderación legislativa” excesivas son castigadas por parte de la opinión pública sin consideración a los factores técnicos o a los “cuellos de botella” de las fases de transición que naturalmente inciden en el proceso legislativo.
- b) La alteración de los papeles tradicionales de los partidos nacionales: el papel de la primera minoría y su consecuente importancia en la confección de iniciativas, que anteriormente no se tenía bajo un presidencialismo hegemónico, puesto que la dinámica y el equilibrio de poder dentro de la rama legislativa se ven afectados en tanto la ampliación o reducción de plazos para emitir dictamen por parte de comisiones se vuelve una herramienta política de presión sumamente importante.
- c) El mayor acceso de los partidos políticos minoritarios o de oposición a las diversas comisiones legislativas les da, igualmente, un apalancamiento anteriormente inexistente.
- d) El eventual trastocamiento del actual sistema de tiempos y plazos para emitir dictámenes por parte de las comisiones legislativas involucra, sobre todo, una decisión estratégica de fondo por parte de quienes integran la Comisión de Reglamentos y Prácticas Parlamentarias de la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión: inclinarse por un escenario que implica *la determinación de la ubicación del control y de la*

hegemonía legislativas en las propias comisiones legislativas, por un lado, o bajo un segundo escenario, diametralmente distinto, privilegiar el predominio del pleno de la cámara.

6. La legislación —en tratándose de plazos para la emisión de dictámenes por parte de comisiones legislativas— es un tema en constante evolución que debe adaptarse a las capacidades de un Poder Legislativo dado bajo un entorno y contextos ambientales en constante cambio. Bajo esta óptica, el valor fundamental al que deberían aspirar las reformas en la citada materia en México debería ser el de la llamada “*eficiencia del poder legislativo*” contemplado en su faceta de maquinaria procesadora de legislación. De esta manera, se hace necesaria una eficiencia mejorada puesto que los poderes legislativos a nivel comparado han presenciado gradualmente un incremento en el volumen y en la complejidad temática de la legislación sometida a su consideración.

7. En los tres casos paradigmáticos de derecho parlamentario comparado compilados para este *estudio*, es detectable una conexión con la evolución y el contexto político electoral del país de que se trate. Destaca el caso de Chile con una clasificación de plazos para emisión de dictámenes de comisión de vanguardia muy precisa, que contempla un espectro amplísimo de plazos según la urgencia relativa e importancia del asunto o iniciativas de que se trate. En parte, la anterior reglamentación “maximalista” es explicable por las vicisitudes nacionales experimentadas en Chile en los últimos tiempos que hace comprensible la urgencia de precisar plazos y acelerar el proceso de reconversión legislativa en dicho país.

8. Antes de precipitarse en la imitación del “modelo chileno”, vale considerar que no obstante el lamentable interludio pinochevista —previamente— Chile tenía ya una tradición paradigmáticamente sólida entre los países latinoamericanos de cultura parlamentaria avanzada y consolidada que no se da en países con ciclos de gobiernos o dictaduras militares recurrentes —Argentina— o en países en etapas de transición o alternancia política en cuyos casos es evidente la necesidad de plazos más amplios para la dic-

taminación de comisiones en vista de que no existen los cuerpos técnicos o de asesoría y apoyo para los diputados miembros de comisiones, en parte, porque en algunos de estos países se está todavía rompiendo con una tradición de dependencia y de hegemonía del Poder Ejecutivo que tradicionalmente contaba con expertos y técnicos en las más variadas ramas del quehacer público que se encargaban de dar forma casi final a las iniciativas de ley que prácticamente recibían un “sello de aprobación” legislativa automático.

9. Por otro lado, en el caso de Estados Unidos de América, aunque propiamente no existen plazos “obligatorios” perentorios impositivos al imperio de la voluntad legislativa, de hecho —existe como se señala en el apartado respectivo de este *estudio*— el límite de la llamada “Regla de Descarga” [*Discharge Rule*] de 30 días que de hecho coloca una limitación temporal a las comisiones legislativas recalcitrantes, en retardo o rebeldes que busquen obstaculizar el proceso legislativo en dicho país.

10. En suma, en México es necesario alcanzar un fino equilibrio de todos los factores y elementos considerados en las conclusiones previas y dar preferencia a la llamada “eficiencia legislativa” ante la necesidad inaplazable que existe en nuestro país de avanzar en la cimentación del andamiaje legislativo y parlamentario del siglo XXI, y ante el escepticismo de “corta paciencia” de la ciudadanía y su deseo por contar con “productos legislativos” que den respuesta a los grandes problemas nacionales sin dilaciones, debates y posposiciones incomprensibles para mayor parte del electorado mexicano.

11. De aprobarse en la LVIII Legislatura la ampliación del plazo que para emitir dictámenes tienen las comisiones legislativas en México —de los actuales cinco días a 15, 30 o 120 días, según la iniciativa que prospere— es factible prever a futuro que siempre será factible —gradualmente— una reducción de dicho plazo cuando se haya consolidado una tradición y una cultura parlamentarias nacionales que permitan, a través de cuerpos de asesoría y de tecnología de la información de vanguardia, un apoyo a los diputados integrantes de comisiones que acelere el citado proceso de dictaminación.